



Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Lausuntopyyntö SM064:00/2015

EHDOTUS LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ POLIISITOIMESSA

1. SÄÄNTELYTEKNIikka

Esityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin nykyisen rekisteripohjaisen mallin sijasta säätämällä käyttötarkoituksista. Voimassa olevissa säännöksissä säädetyistä rekistereistä ja yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen kuitenkin edellyttää, että henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn perusteet on selkeästi määritelty.

Erityisesti on kiinnitettävä huomioita direktiivin vaatimukseen siitä, että tiettyjä henkilöryhmiä koskevat tiedot olisi tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan erotettava toisistaan. Tietosuojadirektiivin osalta sääntelyssä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että direktiivissä säädettyä minimitasoa tietosuojalle ei saa heikentää. Tietosuojan tasoa saisi pelkästään tiukentaa. Käsittelytarkoituksiin perustuvissa säännöksissä on myös huomioitava perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimus.

Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn mahdollisena riskinä voi olla se, että säännökset jättäisivät loppukäyttäjän kannalta epäselväksi sen, mihin tietojärjestelmän osiin tai rekistereihin henkilötietoja olisi talletettava. Uusi sääntely tulee edellyttämään rekisterinpitäjän antamaa ohjeistusta ja koulutusta. Sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin huomattava, että ohjeistuksella ei saa täydentää rekisterien tietosisältöä, vaan tarkentaa, millä tavalla säännöksiä olisi tulkittava. Uusi sääntely asettaa uusia haasteita myös henkilötietojen käsittelyn valvonnalle.

Käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn siirtyminen liittyy kiinteästi myös henkilötietojen luovuttamista, henkilötietojen poistoajoja ja rekisteröidyn oikeuksia koskevien säännösten uudelleen arvioimiseen, jonka yhteydessä säännökset on linkitettävä käsittelytarkoituksiin riittävällä tarkkuudella.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



2. SÄÄTÄMISEDELLYTYKSISTÄ

2.1. Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan soveltamisalaan. Tuomioistuin on todennut sopimusloukkauksen muun muassa siksi, että kansallinen lainsäädäntö ei ollut sisältänyt säännöksiä tietosisällöistä, tietojen säilytysajoista ja niistä henkilöryhmistä, joista tietoja saatiin kerätä (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Rotaru v. Romania 4.5.2000, tuomion kohdat 45—63). Ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pelkästään se, että henkilötiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista (ks. esim. S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 67, Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, tuomion kohta 48).

2.2. Perustuslaki

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

2.3. Direktiivi (EU) 2016/680

Seuraavat direktiivin (EU) 2016/680 (jäljempänä direktiivi) kohdat on liitetty lausuntoon, koska ne ovat erityisen merkityksellisiä tässä lausunnossa myöhemmin esille tuodun näkökulmasta.

Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä muun muassa siitä, että henkilötiedot kerätään tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten, eikä niitä käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla; (1.b). Henkilötiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne ole liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (1.c). Henkilötiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset tiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä (1.d)

Direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä erottaa tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat eri ryhmiin kuuluvia rekisteröityjä.

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin se on tarpeen toimivaltaisen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi direktiivin 1 artiklan 1 kohdan tarkoitusta varten ja se perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Direktiivin 20 artikla sisältää määräykset sisäänsään rakennetusta tietosuojasta, mm. tietojen minimoinnista.

Direktiivin johdantokappaleen 26 mukaan varsinkin henkilötietojen käsittelyn nimenomaiset tarkoitukset olisi määritettävä ja ilmoitettava henkilötietojen keräämisen yhteydessä selvästi ja lainmukaisesti. Henkilötietojen olisi oltava asianmukaisia ja olennaisia käsittelyn tarkoituksiin nähden. Sen vuoksi olisi nimenomaisesti varmistettava, että henkilötietoja ei kerätä liikaa ja että niitä säilytetään ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

2.4. Poliisin toimivalta

Silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua aina nimenomaiseen säännökseen. Se, että poliisilla on yhteiskunnallisestikin perusteltu motiivi menettelylle ei sellaisenaan oikeuta poliisin toimenpiteitä, vaan niille tulee löytyä toimivaltaperuste laista. Esimerkiksi poliisilain (872/2011) 1 § ei ole toimivaltasäännös, se ei luo poliisille toimivaltaa ryhtyä minkään toimenpiteiden suorittamiseen, eikä poliisi voi siis sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Esityksen arvioinnin osalta on välttämätöntä huomioida se, että pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää poliisin toimivallasta.

3. PYKÄLÄKOHTAISET HUOMIOT

3.1. Muiden asiaa liittyvien henkilötietojen käsittely (2 luvun 2 § 1 momentti)

Lain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin muista sellaisista tiedoista, joita poliisin on tarpeen käsitellä käsiteltävään asiaan, poliisin tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyen, ja jotka liittyisivät yksittäiseen henkilöön tai henkilöryhmään.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että silloin, kun käsittely on sidottu tarpeellisuuden tasolle, säännökseltä voidaan edellyttää yksityiskohtaisuutta. Perustelujen mukaan säännöksen 1 momentin tietosisältö jäisi avoimeksi, mutta käsiteltäviä henkilötietoja rajoittaisi se, että käsittelyn tulee sisältyä yksittäiseen asiaan, tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan, ja niiden olisi liityttävä johonkin 3-5 §:ssä tai 9 §:ssä säädettyyn käsittelytarkoitukseen.

Ehdotettu säännös ei rajoittaisi käsiteltäviä henkilötietoja siinä määrin, että käsittely voitaisiin sitoa vain tarpeellisuusvaatimukseen. Erityisesti 4 §:ssä tarkoitettujen rikostiedustelutietojen osalta esitetty sääntely on jäljempänä selostetun mukaisesti väljä ja tulkinnanvaraista. Esityksen käsitteet poliisin tehtävä, toimenpide tai tapahtuma jäävät täsmennyttömiksi.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



3.2. Erityiset henkilötietoryhmät (2 luvun 2 § 2 momentti)

Ehdotetun säännöksen mukaan käsiteltävään asiaan, tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyen poliisi voi myös käsitellä välttämättömiä erityisiä henkilötietoryhmiä 3-5 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Esityksen perustelujen mukaan pykälän 2 momentissa säädettäisiin poliisin oikeudesta käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä, joita olisivat biometriset ja geneettiset tiedot sekä muut henkilötietoryhmät, joista säädetään tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa ja valmisteltavana olevan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavan lain 11 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsitteleminen koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä vuoksi tällaisten tietojen käsittelyn sallivien säännösten on oltava täsmällisiä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 51/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä tarkoittavasta toimivallasta on säädettävä poliisin henkilötietojen käsittelyn osalta lailla täsmällisesti, sillä henkilötietolaki yleislakina ei luo tällaista toimivaltaa. (PeVL 51/2002 vp).

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely on EU:n tietosuojalainsäädännössä sidottu korkeampaan käsittelykynnykseen kuin muiden henkilötietojen käsittely. Direktiivin 10 artiklassa säädetään arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Säännökset edellyttävät paitsi korkeampaa käsittelykriteeriä kuin muiden henkilötietojen käsittely, myös korkeampaa tietoturvan tasoa tietojärjestelmiltä, joissa näitä henkilötietoja käsitellään. Erityisiä henkilöryhmiä koskevien henkilötietojen käsittely, johon luettaisiin rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus taikka ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettisten tietojen, luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettujen biometristen tietojen tai terveyttä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevien tietojen käsittely, olisi sallittua vain tiukoin kriteerein, jos käsittely on välttämätöntä.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely ja erityisesti biometrisiä ja geneettisiä tietoja koskeva sääntely tulisi olla tarkkarajaista. Säännöksestä tulisi välttämättömyyskriteerin lisäksi käydä ilmi direktiivin edellyttämällä tavalla myös muut tiukat käsittelykriteerit. Yksinomaan hallituksen esityksen perustelujen ei voida katsoa täyttävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Voimassa olevan lain mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on mahdollista silloin kun se on poliisin yksittäisen tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Ehdotettua säännöstä voitaisiin tulkita siten, että se laajentaisi mahdollisuuksia käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä. Esityksessä ei käy ilmi onko säännöksellä tarkoitus joltain osin muuttaa nykytilannetta biometristen ja geneettisten tietojen käsittelyn osalta. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä säädettäisiin omassa pykälässä yksityiskohtaisemmin.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Nykyistä tullilakia koskevassa mietinnössään hallintovaliokunta (HaVM5/2016 ks. myös HE 153/2015 vp) totesi lain teknistä valvontaa koskevan 28 §:n osalta seuraavaa ”Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tekninen valvonta kohdistuu ennalta määräämättömään henkilö- ja tavaraliikenteeseen. Perustelujen mukaan ehdotetun pykälän nojalla teknistä laitetta ei saa siten käyttää esimerkiksi henkilöön kohdistuvaan suunnitelmalliseen tiedonhankintaan.” Edelleen hallintovaliokunta toteaa, että ”Esityksen käsittelyn yhteydessä on noussut esiin mahdollinen lainsäädännön kehittämistarve kasvontunnistusteknologian käytön osalta. Hallintovaliokunta katsoo, että asiaa tulee tarkastella kokonaisuutena poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen osalta esimerkiksi omana hankkeenaan tai mahdollisuuksien mukaan poliisin henkilötietolain uudistuksen yhteydessä”.

Tekniikan nopean kehittymisen johdosta biometrinen tunnistaminen osalta on edellä kuvattua lisäksi ilmennyt monia haasteita. Esitys ei kuitenkaan sisällä arvioita ehdotetun lain soveltamisesta esimerkiksi kasvojentunnistamiseen liittyvään teknologiaan.

3.3. Henkilötietojen käsittely tutkintatarkoituksiin (2 luvun 3 §)

Ehdotetussa 3 pykälässä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä direktiivin ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavan lain mukaisesta henkilötietojen käsittelystä rikoksen ennalta ehkäisemiseksi, selvittämiseksi tai paljastamiseksi.

Ehdotettu 3 § kattaisi kaikenlaisen poliisin suorittaman tutkinnan ja selvittämisen, mukaan lukien esitutkintaa edeltävä selvittäminen sekä eri asioihin liittyvä poliisitutkinta. Tältä osin henkilötietojen käyttötarkoitus vastaisi direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaista soveltamisalaa.

Pykälän 3 momentilla pantaisiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavaa lakia täydentävin osin täytäntöön tietosuojadirektiivin 6 artikla, joka edellyttää eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden tietojen erottamista selvästi toisistaan tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan.

3.4. Rikostiedusteluun liittyvien henkilötietojen käsittely (2 luvun 4 §)

Ehdotettu 4 § olisi uusi suhteessa voimassa olevaan lakiin. Sillä korvattaisiin mm. nykyiset epäiltyjen tietojärjestelmää koskevat säännökset. Myös rikostiedustelutarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen osalta on kuitenkin välttämättä huomioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate sekä muut direktiivissä asetetut käsittelyn lainmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset

Esityksen perustelujen mukaan rikostiedusteluun liittyvien henkilötietojen merkityksellisyydestä ei voida aina alkuvaiheessa tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaan henkilötietojen merkityksellisyys voisi konkretisoitua vasta myöhemmin esimerkiksi täydentävän tiedon myötä. Tämän vuoksi ehdotetun 4 §:n osalta henkilötietojen tallettamiskynnys olisi melko matala.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilöryhmiä, joita koskevia henkilötietoja 1 momentissa säädettyyn käsittelytarkoitukseen saisi pääasiassa käsitellä. Momentissa ehdotetaan käytettäväksi uutena kirjaamiskynnyksenä ilmaisua "voidaan olettaa", Perustelujen mukaan kysymys voisi olla mm. henkilöistä, joiden osalta on yhteys oletettuun rikolliseen toimintaan, mutta kaikkien asiaan liittyvien henkilöiden rooli ei välttämättä ole selvä. Voimassa olevassa laissa epäiltyjen tietojärjestelmää koskevassa säännöksessä koskeva "myötävaikuttamisen" käsite on korvattu rikosten "edistämisen" käsitteellä. Esityksen perustelut näiden muutoksien osalta ovat suppeat. Esityksessä jää epäselväksi se, missä määrin näillä muutoksilla on tarkoitus mahdollistaa nykyistä laajempi henkilötietojen käsittely.

Esityksen perustelujen mukaan muuttuneesta lainsäädännöstä johtuen rikostiedustelu olisi katsottava yläkäsitteeksi, johon kuuluisivat lähtökohtaisesti kaikki poliisin käytössä olevat tiedonhankintakeinot ja poliisin tietoon muutoin tulleet tiedot, joilla voidaan arvioida olevan rikostiedustelullista merkitystä. Perustelujen mukaan varsinaisten tiedonhankintakeinojen ulkopuolelta voidaan mainita esimerkkeinä poliisin muiden tehtävien (esimerkiksi esitutkintatoimenpiteet, hälytystehtävät, liikenteenvalvonta) yhteydessä saadut tiedot. Esityksen perustelujen mukaan on myös mahdollista, että rikostiedustelullista merkityksellistä tietoa löytyy julkisista lähteistä, joiden määrä on viime vuosina internetin eri kanavien myötä.

Rikostiedustelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi esimerkiksi strategisten ja aihekohtaisten analyysien tekemisen melko väljin perustein, koskien esimerkiksi henkilöitä, joiden voidaan olettaa edistävän rikosta. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin kuvattu mitä strategisilla ja aihekohtaisilla analyyseillä tarkoitetaan. Esityksessä olisi ollut tarpeen analysoida mm. sitä minkä vuoksi nykyisiä epäiltyjen tietojärjestelmää koskevia säännöksiä ei pidetä riittävinä ja onko tarkoituksena vain täsmentää nykyisiä säännöksiä vai tavoitellaanko esityksellä rikostiedustelun konkreettisen nykytilan muuttamista jollain tavalla.

Ehdotetussa säännöksessä tallentamiskynnys olisi matala ja säännös jättäisi runsaasti tulkinnanvaraa lain soveltajille. Väljästi ja tulkinnanvaraisesti kirjoitetusta säännösehdotuksesta perusteluineen ei voi saada selkeää käsitystä siitä, mitä tietoja rikostiedustelussa voitaisiin käyttää ja millä edellytyksillä. Esityksestä voi saada käsityksen, että esitetyn säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa myös muiden kuin poliisin tietojärjestelmissä jo olevien henkilötietojen käyttö ja siten hankkia poliisin tiedonsaantioikeuksiensa perusteella tietoja vain rikostiedustelun ja -analyysin tekemistä varten.

Rikostiedustelua koskeva säännös korvaisi mm. voimassa olevan lain 6 §:ssä tarkoitettut tilapäiset henkilörekisterit. Voimassa olevan lain 8 §:n mukaan tilapäisen henkilörekisterin perustamisesta on tehtävä kirjallinen päätös ja valtakunnallisessa käytössä olevien tilapäisten ja manuaalisesti ylläpidettävien henkilörekisterien perustamista koskevasta päätöksestä ja sen olennaisesta muuttamisesta on ilmoitettava viimeistään kuukautta ennen rekisterin perustamista tai muuttamista tietosuojavaltuutetulle.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Voimassa olevassa laissa on ollut tilapäisissä henkilörekistereissä tehdyn rikosanalyysitoiminnan osalta suojakeinoina kirjallisen päätöksen tekeminen ja osin ilmoitus tietosuojavaltuutetulle. Esityksessä ei säädettäisi millä tavoin ja kuka päättäisi rikosanalyysin tekemisestä ja siihen käytettävistä tiedoista. Esitys ei sisällä rikosanalyysitoiminnan osalta muitakaan suojakeinoja.

Ehdotettu sääntely jää yleisluonteiseksi, mikä vastaavasti mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos säännöksen muotoilu jättää rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi (PeVL 18/2012 vp).

Voimassa olevaa epäiltyjen rekisteriä koskevaa pykälää on pidetty epäselvänä, esitetty säännös ei selkeyttäisi tilannetta, vaan jättäisi entistä enemmän tulkinnanvaraa lain soveltajille. Ehdotetun säännöksen tehokas valvonta olisi käytännössä vaikeaa. Ehdotettua säännöstä ei esitetyssä muodossa voitane pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä edellytettynä tarkkarajaisena sääntelynä.

Ehdotettua rikostiedustelua koskevaa säännöstä ei ole riittävän yksityiskohtaisesti arvioitu direktiivin artikloiden 4, 6, 8 ja 20 näkökulmasta. Esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja riskejä yksityisyyden suojalta direktiivin 27 artiklan tarkoittamalla tavalla. Ehdotettua säännöstä tulee myös arvioida poliisin toimivallan näkökulmasta (ks. kohta 2.4). Ehdotettu säännös vaatii siten jatkovalmistelua.

3.5. Henkilötietojen käsittely yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (2 luvun 5 §)

Pykälässä säädettäisiin sellaisiin poliisin tehtäviin liittyvien henkilötietojen käsittelystä, joka ei liittyisi varmuudella 3 ja 4 §:ssä säädettyyn käsittelytarkoitukseen, mutta joka voisi myöhemmin osoittautua rikosasiaksi. Pykälän tarkoituksena on huomioida sellaiset tilanteet, joissa poliisille voi olla käytännössä vaikeaa ratkaista, onko kyse rikosasiasta vai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvästä asiasta, ja sallia henkilötietojen käsittely myös tällaisessa tilanteessa.

Perustelujen mukaan pykälän soveltamisalaan kuuluisivat erityisesti kenttätoiminnan yhteydessä ja hälytystietoina talletettavat henkilötiedot sekä suuriin urheilutapahtumiin tai muihin yleisötapahtumiin sekä mielenosoituksiin tai mellakoihin liittyvän valvonnan ja virka-avun antamisen yhteydessä talteen otetut henkilötiedot. Pykälässä olisi kyse direktiivin soveltamisalaan kuuluvasta yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten suoritettavasta henkilötietojen käsittelystä.

Esitetyn 5 §:n sisältö jää osin täsmentymättömäksi. Jatkovalmistelussa tulisi selventää mm. mikä on poliisin toimivalta tallentaa kysymyksessä olevia henkilötietoja, joiden käsittelytarkoitus on edellä lausutulla tavalla epävarma.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



Rajanveto henkilötietojen tutkintatarkoituksiin tapahtuvan käsittelyn (2 luvun 3 §) ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tapahtuvan käsittelyn (2 luvun 5 §) välillä on haasteellista. Tähän viittaa esityksessäkin mm. se, että henkilötietojen poistamista koskevan 5 luvun 2 §:n perusteluissa todetaan, että eron tekeminen näiden käyttötarkoitusten välille tietojärjestelmässä olisi teknisesti vaikeaa toteuttaa. Rajanvetoa 3 ja 5 pykälissä säädettyjen käyttötarkoitusten välillä tulisi jatkovalmistelussa vielä täsmentää.

3.6. Havaintotietojen käsittely (2 luvun 6 §)

Perustelujen mukaan säännös vastaisi voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin 12 kohtaa, eräin täsmennyksin. Havaintotietojen käsittelyä koskeva säännös on verrattain uusi. Perustuslakivaliokunta katsoi havaintotietojen luonteen vuoksi olevan tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta (PeVL 18/2012 vp).

Valmistelun yhteydessä olisi ollut tarpeellista arvioida havaintotietojen käsittelystä saatuja kokemuksia ja hyötyjä sekä havaintotietojen käsittelyn suhdetta muihin nyt esitettyihin käsittelytarkoituksiin mm. rikostiedustelu (2 luvun 4 §) ja yksittäiseen tehtävään liittymättömien tietojen käsittely (2 luvun 7 §). Jatkovalmistelussa havaintotietojen käsittelyä tulisi myös arvioida ainakin direktiivin artikloiden 4, 6, 8 ja 20 näkökulmasta. Itsestään selvää ei ole, että havaintotietojen käsittely nyky muodossaan olisi edelleenkin direktiivin edellytysten näkökulmasta sallittua.

3.7. Yksittäiseen tehtävään liittymättömien tietojen käsittely (2 luvun 7 §)

Esityksen 7 §:n 2 momentin mukaan poliisi voi päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä käsitellä tehtävien suorittamisen yhteydessä saatuja henkilötietoja, joilla voi olla merkitystä poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi, sen selvittämiseksi, ovatko tiedot tarpeellisia 3–6 §:ssä säädettyyn käsittelytarkoitukseen. Tarpeettomat tiedot olisi hävitettävä viipymättä.

Tietoja voisi esityksen 5 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan säilyttää kuusi kuukautta. Tiedot voitaisiin siten tallentaa tietojärjestelmään kuuden kuukauden ajaksi merkityksellisyyden arvioimista varten. Tänä aikana näitä henkilötietoja voitaisiin ilmeisesti käsitellä esimerkiksi 2 luvun 4 §:ssä tarkoitetun rikostiedustelun tarkoituksessa ja tehdä tiedoista analyysejä ja ristiin ajoja.

Esitetty 2 momentti merkitsisi huomattavaa laajennusta poliisin nykyiseen henkilötietojen käsittelyyn. Esityksen perustelujen mukaan rekisteriin tallentuisi väistämättä myös tietoja, jotka tarpeellisuusarvioinnissa osoittautuisivat poliisin tehtävien kannalta merkityksellömiksi.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Esityksen perustelujen mukaan momentin perusteella käsiteltävät tiedot voisivat olla esimerkiksi myös julkisista lähteistä, kuten internetistä ja viranomaisten julkisista rekistereistä, peräisin olevaa kuvamateriaalia tai tekstiä, johon voi sisältyä suuriakin määriä tietoja henkilöistä, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä.

Käytännössä esitetty säännös mahdollistaisi poliisille rajoittamattoman oikeuden rekisteröidä tietojärjestelmään suuria määriä henkilötietoja, ilman niiden käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisen edellytysten määrittelyä.

Esitetyn lain 2 luvun 3 § kattaisi kaikenlaisen poliisin suorittaman tutkinnan ja selvittämisen, mukaan lukien esitutkintaa edeltävä selvittäminen, joten tällaisia tarkoituksia varten esitetty säännös ei olisi tarpeellinen.

Esitetty säännös on perusteiltaan kestävä, koska poliisilla ei ole toimivaltaa käsitellä ja rekisteröidä henkilötietoja ehdotetulla tavalla. Toimivaltaa poliisin toimenpiteisiin ei voida luoda pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä (ks. kohta 2.4).

Esitetty säännös on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä sekä perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä poikkeava ja ainakin direktiivin 4 artiklan (1b, 1c ja 1 d), 6 artiklan, 8 artiklan 2 kohdan, 20 artiklan vastainen (ks. myös direktiivin johdantokappaleet 26 ja 31). Edellä mainitut huomiot koskevat myös 7 luvun 4 pykälää suojelupoliisin osalta.

3.8. Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset (3 ja 4 luku)

Esitykseen sisältyy yksityiskohtaiset säännökset poliisin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä (3 luku) sekä henkilötietojen luovuttamisesta poliisin tietojärjestelmistä (4 luku). Perustelujen mukaan voimassa olevan lain kokonaisuudistus edellyttäisi laajempaa viranomaisten välistä tietojenvaihdon tietojen luovuttamista ja tietojen vastaanottamista koskevaa tarkastelua ja sääntelytekniikan arviointia, jota tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista toteuttaa.

3.9. Rekisteröidyn oikeudet (6 luku)

Esityksen 6 luvun 1 §:n 2 momenttia tulisi täydentää esimerkiksi seuraavasti ”Tietosuojavirastolle osoitetun tarkastuspyynnön jättämisessä noudatetaan mitä 1 §:n 2 momentissa on säädetty.

Poliisi toimittaa tarkastuspyynnön tietosuojavirastolle.” Tällä säilytettäisiin voimassa olevassa laissa säädetty tilanne, jossa tietosuojavaltuutetulle osoitettu ns. välillistä tarkastusoikeutta koskeva pyyntö jätetään poliisille, joka toimittaa pyynnön tietosuojavaltuutetulle.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Nykyisin toimiva menettely on tarkoituksenmukaista säilyttää. Menettely on tarpeellinen sen takia, että poliisi voi varmistaa pyytäjän henkilöllisyyden ja tarkastaa pyytäjän henkilötietojen oikeellisuuden. Virheellisillä tai puutteellisilla henkilötiedoilla tehtyjä pyyntöjä, erityisesti jos niitä tulisi suuria määriä, olisi osin mahdotonta käsitellä poliisin ja tietosuojaviraston toimesta. Tietosuojavirastolle tehtävän pyynnön henkilöllisyyden varmistaminen on myös tarpeellista, koska pyynnön käsitteleminen edellyttää hakijaa koskevien henkilötietojen joskus laajamittaistakin käsittelyä.

4. RISKIEN ARVIOINTI

Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä, ottaen huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit, toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet sen varmistamiseksi ja osoittamiseksi, että käsittely tapahtuu tämän direktiivin mukaisesti. Näitä toimenpiteitä on tarvittaessa tarkistettava ja ajantasaistettava.

Direktiivin johdantokappaleessa 51 selostetaan luonnollisten henkilöiden oikeuksia ja vapauksia koskevia riskejä. Direktiivin johdantokappaleen 52 mukaan riskin todennäköisyys ja vakavuus olisi määriteltävä käsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitusten mukaan.

Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin korkea riski. Korkea riski on etenkin rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia heikentävä riski.

Erityisten henkilötietoryhmien lisäksi riskejä liittyy esimerkiksi laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka koskee suurta rekisteröityjen määrää. Tällaista käsittelyä olisi erityisesti mahdolliset lakiehdotuksen soveltamiseen liittyvät rekisterien väliset vertailut. Lisäksi esimerkiksi rikostiedusteluun liittyvällä henkilötietojen käsittelyllä voi olla merkitystä yhdenvertaisuuden toteutumiseen, riippuen siitä, kohdistuisiko henkilötietojen käsittely yksittäiseen henkilöön vai henkilöryhmiin. Tältä osin vaikutuksia ei ole kuitenkaan arvioitu tarkemmin. Huomioitava on myös, että esitykseen sisältyvät edellä selostetut väljät ja tukinnanvaraiset säännökset muodostavat jo sinällään riskin. Riskien arviointiin tulee jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomioita.

5. VALVONTA

Eduskunnan vastauksessa EV 216/2013 vp hallituksen esitykseen laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta Eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää mahdollisimman pian poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen ja että sen yhteydessä huomioidaan muiden seikkojen ohella Euroopan unionissa valmisteilla olevan uuden tietosuojalainsäädännön lopullinen sisältö ja vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle sekä hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 26/2013 vp ilmenevät lain rakennetta ja sisältöä koskevat

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



huomautukset, mukaan lukien poliisin henkilötietolaissa tarkoitettujen rekisterien valvonnan kehittäminen. Mietinnössään hallintovaliokunta (HaVM 26/2013 vp) esittää yleisesti, että lakiin ehdotetut uudet tietoryhmät, kuten myös tietojen sisällön tarkempi määrittely tarpeellisuusharkinnan perusteella, edellyttävät lisäpanostusta henkilötietojen käsittelyn valvontaan.

Esitys sisältää ehdotuksia, jotka merkittäväällä tavalla lisäävät ohjeistuksen ja laintulkinnan merkitystä. Rikostiedustelua varten tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tehokas valvonta saattaisi käytännössä olla lähes ylivoimaista, koska ehdotettu sääntely olisi väljää, tallentamiskynnys olisi matala ja jättäisi runsaasti tulkinnanvaraa lain soveltajille (ks. kohta 3.4). Esitettyä henkilötietojen käsittelyä merkityksellisyyden arviointi varten (ks. kohta 3.7) ei voisi tehokkaasti valvoa lainkaan, koska esitetty säännös mahdollistaisi poliisille oikeuden rekisteröidä tietojärjestelmään henkilötietoja, ilman niiden käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisedellytysten määrittelemistä.

Edellä mainittu yhdistettynä rekisterinpitäjää koskevan vastuun korostumiseen uudessa EU:n tietosuojalainsäädännössä asettaa erityisiä vaatimuksia sille, että rekisterinpitäjä kiinnittää enemmän huomiota rekisterien valvontaan. Myös valvonnan tulosten raportointia tulisi tehostaa.

Esityksessä ei ole käsitelty henkilötietojen käsittelyn valvonnan kehittämistä. Esityksen yleisperusteluissa (s. 26) on käsitelty nykymuotoista sisäistä laillisuusvalvontaa. Sisäisen laillisuusvalvonnan tuloksia, riittävyyttä tai tämän lakiehdotuksen edellyttämiä muutostarpeita laillisuusvalvontaan ei ole arvioitu, tähän tulee jatkovalmistelussa kiinnittää huomioita.

6. ETNINEN PROFILOINTI

Tietosuojadirektiivin 11 artiklassa säädetään myös niin sanotun etnisen profiloinnin kiellosta. Sen tarkoituksena on varmistaa, että rekisteröity ei joudu hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan arvioivan päätöksen kohteeksi, joka on tehty yksinomaan automatisoidun käsittelyn perusteella ja josta hänelle aiheutuu haitallisia oikeudellisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittäväällä tavalla.

Käsittelyä koskisi myös asianmukaisten suojatoimien vaatimus, mukaan lukien käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus ihmisen suorittamaan interventioon.

Profilointi, jonka seurauksena luonnollisia henkilöitä syrjitään sellaisten henkilötietojen perusteella, jotka ovat luonteeltaan erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja vapauksien kannalta, on kiellettyä perusoikeussääntelyn mukaisesti. Esimerkiksi geneettisten tietojen käsittely ei saisi johtaa haavoittuvien ryhmien syrjintään yhteiskunnassa. Käytännössä säännökset vahvistavat ehdotonta syrjinnän kielltoa, joka on voimassa jo perusoikeussäännösten perusteella. Esityksessä ei ole otettu kantaa etnisen profiloinnin kiellon sisällyttämisestä lakiin (esim. PeVL 18/2012 vp ja esityksen yleisperustelut s. 6).

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00	pe 9:00–12:00



Edellä mainittujen huomioiden perusteella ehdotus tarvitsee vielä monelta osin uudelleenarviointia ja jatkovalmistelua.

Tietosuojavaltuutettu



Reijo Aarnio

Ylitarkastaja



Heikki Huhtiniemi

Tietosuojavaltuutetun toimivalta

Henkilötietolain (523/1999) 38 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa säädetään.

Henkilötietolain 40 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on edistettävä hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, ettei lainvastaista menettelyä jatketa tai uusita. Tarvittaessa tietosuojavaltuutetun on saatettava asia tietosuojalautakunnan päätettäväksi taikka ilmoitettava syyteeseen panoa varten.

Henkilötietolain 40 §:n 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on ratkaistava asia, jonka rekisteröity on saattanut 28 ja 29 §:n nojalla hänen käsiteltäväkseen. Tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta tai tiedon korjaamisesta.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800 00521 Helsinki	Ratapihantie 9 6. kerros	029 56 66700	tietosuoja@om.fi http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	